目錄

就「銀行業顧問研究」
的政策回應

目的

1. 本書列出香港金融管理局（金管局）對「香港銀行業顧問研究」（研究）的建議的政策回應，此等回應已得到特區政府的同意。

措施概要

2. 金管局考慮過研究的建議以及在為期3個月的諮詢行動中所收集到的意見後，將會推行以下的一套政策措施，以改革和進一步發展本港的銀行體系：

(A) 整體方向

(i) 鼓勵開放市場和提高香港銀行業的競爭力，從而促進業內的效率和創新；

(ii) 為配合以上(i)項，加強銀行基礎設施，以提高銀行業的安全和穩健程度；及

(iii) 逐步撤銷監管屏障，容許市場力量發揮更大作用，以決定銀行業內適當的機構數目。

(B) 改革和開放市場的措施

(i) 在符合以下第36至39段所述的監察過程的先決條件下，分兩個階段推行撤銷利率規則的計劃，第一階段在2000年7月1日開始，將會撤銷7日以下定期存款的利率限制；第二階段在2001年7月1日開始，將會撤銷儲蓄和往來存款的利率限制；

(ii) 在1999年下半年放寬一家分行規定，准許現時受此規定限制的境外銀行初期設立不超過3家分行（這項政策應在2001年檢討是否應該完全撤銷）；

(iii) 在香港銀行同業結算有限公司能制定合適合約安排的前提下，在1999年下半年准許有限制牌照銀行使用即時支付結算系統，為結算所自動轉帳系統的支付項目進行交收；

(iv) 在2000年下半年進行深入研究後，將三級發牌制度簡化為兩級制，並同時檢討不同級別認可機構的最低繳足股本要求；以及

(v) 在2001年下半年檢討現時有關申請獲發本地銀行牌照的規定。

(C) 提高銀行業安全和穩健的措施

(i) 在2000年上半年詳細研究應否在香港設立明示存戶保障制度，並就《公司條例》下為小額存戶而設的優先索賠計劃，研究是否應該對香港銀行設立維持資產規定；

(ii) 澄清金管局作為香港銀行體系最後貸款人的角色；

(iii) 繼續改良對銀行公開財務資料的要求，冀能與國際最高標準看齊；

(iv) 在香港制定較規範化的風險為本監管制度；

(v) 在2000年上半年就香港銀行體系設立商業信貸資料庫的構思進行詳細的可行性研究；及

(vi) 提升銀行體系內的企業管理水平。

3. 金管局預期在大約3年時間內完成此套政策措施。**附件1**載有推行上述政策措施的時間表。惟須注意，此實施時間表僅概述推行這些政策措施的整體計劃，金管局仍需就每項政策措施制定更具體的實施細則。

背景

4. 在1998年3月，金管局委托顧問對香港銀行業的未來發展進行研究。這項研究的主要目的，是對銀行業未來5年的前景進行策略性評估，並研究金管局採用的銀行監管方法的成效。畢馬威會計師事務所和Barents獲委任為顧問，負責進行這項研究。

5. 顧問在1998年12月完成研究，並編製了一份報告。金管局在本年初公布研究結果和建議的詳細內容，並進行為期3個月的公開諮詢，而諮詢工作亦已於1999年3月底結束。

顧問的整體評價

6. 顧問認為香港銀行業穩健、安全，而且充滿活力。與國際標準比較，香港銀行在盈利能力、效率和透明度方面均表現出色。不過，顧問也同時列舉了多項全球金融市場的發展力量和趨勢，這些發展會影響香港的銀行業，令競爭加劇，無論在效率、新產品的推出以及客戶服務等範疇都會因競爭而進步，但同時銀行業內的風險水平也會上升。

7. 顧問在總結中指出，金管局應考慮改良其監管制度，從而提高銀行業適應新環境的能力。香港面對的挑戰是如何能充分掌握未來的機會，而同時又能有效地控制風險。

8. 面對轉變中的金融環境，顧問建議金管局採納以下四個策略性目標：

- 確保香港的監管制度和監管方法仍然適用；
- 改善競爭環境，確保全球和本地趨勢的有利因素能夠在香港市場發展，而香港能繼續作為具吸引力的國際金融中心；
- 確保因全球和本地發展趨勢而增加的風險水平得到審慎管理，並能有效控制香港所承受的系統性風險；及
- 銀行業以至金融和資本市場均須提高透明度，好讓市場規律的力量能更有效地運作。

顧問的具體建議

9. 為達到這些目標，顧問提出了兩套建議，協助推動香港銀行業的未來發展。第一套建議與市場改革有關，旨在透過清除一些不適當的監管規定，以促進競爭。第二套建議旨在鞏固保障銀行安全和穩健的基礎設施，以確保競爭加劇之餘，經營環境能保持穩定，從而盡量減低系統性風險。顧問認為這兩套建議互相配合，應該分階段同步推行。具體建議如下：

(a) 促進銀行業競爭的市場改革

- 分階段撤銷餘下的利率規則；
- 放寬對境外銀行的一間分行政策；
- 讓非銀行認可機構也可使用即時支付結算系統；
- 簡化三級制發牌制度；及
- 放寬境外銀行進入市場的準則，特別是期限準則和與香港關係準則。

(b) 促進銀行體系安全和穩健的措施

- 研究加強明示的存戶保障；
- 澄清金管局最後貸款人的角色；
- 增加境外銀行披露的財務資料；
- 提高本地認可機構的最低繳足股本要求；及
- 採用強化的風險為本監管方法。

公開諮詢所得意見

10. 金管局收到銀行界(包括香港銀行公會、存款公司公會和6家銀行)以及消費者委員會(消委會)、香港中華廠商聯合會、香港中華總商會和香港民主促進會等組織的書面意見。這些意見的概要已於5月初公布，現將概要載於**附件2**以供參考。

11. 收集所得的意見顯示，銀行業和社會各界都普遍支持顧問提出的整體方向以及大部分具體建議。不過，部分回應機構對於某些建議(例如分階段撤銷利率規則和研究加強香港的存戶保障)的推行時間和方法則持有不同意見。

金管局的回應

12. 金管局已就顧問的建議進行詳細研究。下文列出金管局就顧問的建議提出的政策方案。在制定此方案時，金管局已考慮了公開諮詢所得的意見。雖然這些政策措施主要以顧問的建議為藍本，但也包含金管局主動提出的其他政策(在研究報告範圍以外)，以鞏固香港銀行業基礎設施，從而加強銀行體系的安全和穩健性。金管局的政策回應詳載於下文。

進一步發展銀行業的整體方向

13. 金管局認為香港若要鞏固其國際金融中心地位，就必須謹慎和有計劃地開放金融市場。就此而言，金管局留意到在亞洲金融風暴後，部分亞洲國家(如南韓和新加坡)都加快了改革和開放市場的步伐。金管局同意顧問的意見，認為有需要增強香港銀行市場的競爭力，以提高業內的效率和鼓勵創新。與此同時，銀行業整體的安全和穩定性亦必須加強，才能確保香港能體現促進競爭和提升效率的好處。

14. 金管局留意到這正是公開諮詢期間收到的主流意見。金管局也知道部分小規模本地銀行認為，香港的競爭環境對它們不利，並較照顧境外銀行的利益。因此，它們認為讓境外銀行更容易參與本地市場的措施會令它們的經營環境更加困難，更有可能引致銀行業出現不穩定的情況。

15. 金管局認為這些憂慮可以理解，不過保護主義並不符合本地銀行或香港作為國際金融中心的長遠利益。無論香港決定進一步開放與否，競爭都必然會越來越激烈，最好的做法是妥善管理這個過程，而不是加以抗拒。對本地銀行而言，真正的解決辦法是提升本身的技術和系統能力，並提供不同類型的產品以及優質服務，從而保持本身的市場地位。開放市場令本地銀行需要增加在科技、人力資源和風險管理等方面的投資，迫使它們更審慎考慮合併或其他形式的策略性聯盟以減輕這些投資的負擔。雖然這些問題都屬於有關機構的商業決定，但金管局認為朝著整頓本地銀行業的方向發展，既適當也無可避免。金管局並不會強行令改變出現，但隨著監管屏障陸續消失，市場力量將可扮演更重要的角色，決定銀行業內機構數目的適當水平。

16. 有關境外銀行的具體問題，以及境外銀行對香港的承擔不及本地銀行的論點，金管局留意到很多境外銀行來港經營已有很長時間，對香港的發展貢獻良多。它們在香港作出了龐大投資，而且也是主要僱主。它們也促進了與本地銀行之間在產品、系統和人才方面的交流。雖然部分境外銀行撤出了香港，或縮減它們在港的貸款業務，但這都是因為亞洲金融風暴所造成的沉重壓力。事實上，大部分境外銀行都選擇留下來，部分更把握機會提高其市場佔有率。金管局認為香港必須保留一定數目的境外銀行，如有可能，更應吸納具備適當條件的境外機構來港經營。唯有這樣，才能滿足香港和內地的融資需求，以及按照《基本法》的規定，維持香港的國際金融中心地位。若能消除監管架構中不必要的限制，就能更容易達到這些目標。

具體建議

促進銀行業競爭的市場改革

(I) 撤銷餘下的利率規則

17. 繼1994年檢討利率規則後，金管局開始分階段撤銷適用於定期存款的利率規則。第一階段在1994年10月1日進行，當時撤銷了1個月以上定期存款的利率上限。其後，在1995年1月3日撤銷7日以上至1個月定期存款的利率規則。7日定期存款的利率規則也在1995年11月撤銷。根據原來的計劃，應該繼續撤銷餘下7日以下定期存款的利率上限。然而，由於1995年初出現墨西哥金融危機引致市場波動，加上中國即將對香港恢復行使主權而出現不明朗因素，所以金管局當時押後了進一步撤銷利率規則的行動。目前，超過99%的港元定期存款或大約70%的所有港元定期存款的利率均可因應市場的競爭形勢而自由浮動。

18. 餘下的利率規則涵蓋6日或以下的定期存款(主要為24小時通知存款)、往來帳戶和儲蓄帳戶(分別佔銀行體系港元存款總額的0.1%、5.4%和25.1%)。此外，尚有多項關於贈品和提供往來帳戶自動轉帳服務的限制。

公開諮詢所得意見

19. 銀行界普遍支持逐步放寬利率規則，但認為目前並非進一步撤銷利率規則的適當時機。它們提出，在決定撤銷餘下利率規則的時間和方法時，金管局要留意此舉對認可機構和銀行業整體穩定所造成的影響，以及銀行為保持盈利會採取的措施。

20. 消委會等非銀行回應機構支持盡快撤銷所有利率規則。消委會更質疑，若撤銷利率管制，銀行之間會否真的出現存款大規模轉移的情況。該會認為全面撤銷利率規則會引致利息支出增加和盈利減少的憂慮可能被誇大了。

金管局的意見

21. 金管局認為從全球銀行業發展方向來看，撤銷餘下的利率規則無可避免，而且最終會對香港有利。然而，銀行和客戶都必須了解與撤銷利率規則相關的多項重要事項。

22. 在本地銀行業市場面對不明朗因素期間，利率規則有助維持銀行業穩定。假如沒有利率規則，在亞洲金融風暴肆虐期間，銀行可能會更頻密地調整其最優惠貸款利率，以反映它們的資金成本。若是這樣，在1998年出現的利率波動情況便會因此而轉移至其他經濟環節，包括股票和物業市場。雖然金管局在1998年推出的改革貨幣發行局制度的技術性措施有效地減低了利率波幅，但在撤銷所有利率規則後，利率上升的影響被轉嫁至消費者身上(包括樓宇按揭貸款人)的可能性會被提高。

23. 此外，撤銷利率規則可能會令競爭加劇，銀行因此需要尋求其他方法來保障盈利。根據其他地區撤銷利率管制的經驗，銀行會透過收費和引進利率分級制來增加收入。它們也會檢討現行的成本結構，整頓無利可圖的服務和分行。

24. 因此，撤銷利率規則的結果，可能是按照最適當的經濟效益，重新分配銀行客戶之間的資源，而不是同時為所有人帶來好處。舉例來說，帳戶結餘比較多的客戶享有的存款利率可能會提高，但結餘額較小的帳戶和支票服務都可能要收取費用。

25. 改善資源分配、減少交叉補貼以及提高利率釐定過程的透明度，都是撤銷利率規則的目的之一，不應加以抗拒。然而，**公眾必須明白，銀行客戶中有人會因此受惠，但也有人會蒙受損失。**

26. 銀行方面也有得益者和失益者，這要視乎它們在沒有利率管制的經營環境中的競爭能力。每家銀行都必須就撤銷利率規則對其資金成本和流動資金管理可能會帶來的影響進行全面評估(金管局會要求銀行進行自我評估)。

27. 考慮到顧問和公眾的意見後，金管局認為有需要撤銷餘下的利率規則。然而，公眾必須明白此舉的代價和利益。

分階段撤銷利率規則

28. 為審慎計，金管局認同顧問和銀行業的意見，分階段逐步撤銷餘下的利率規則，而不是採取「大革新」的方法，後者會對銀行的盈利造成較大壓力，而且不能讓金管局有足夠時間觀察撤銷利率規則對銀行業穩定的影響。金管局也認為必須給予銀行足夠時間的預先通知，讓它們能評估和決定需要對業務策略和系統作出的修訂。

29. 撇除「大革新」方法後，尚有兩個分階段撤銷餘下利率規則的主要方法可供選擇。顧問建議在2000年首季開始，分3個階段進行，首先是撤銷7日以下定期存款的利率規則。然後，在2001年首季撤銷往來帳戶的利率規則，並在一年後，即2002年撤銷儲蓄帳戶的利率規則。

30. 金管局從後期與銀行界的商討中察覺，無論是大型或小規模銀行都認為分兩個階段而不是三個階段撤銷利率規則以縮短整個過程，能讓它們盡快根據新基準經營。

31. 縮短整個過程的其中一個方法，是同時撤銷儲蓄帳戶和往來帳戶的利率規則。這個方法的好處，是讓銀行在修改內部系統和產品組合時(例如提供結合支票和儲蓄存款的帳戶)能更容易作出協調。同時，這方法可避免因先撤銷往來帳戶的利率管制而需要設定臨時性的限制(如設定往來帳戶的利率上限)，以防止存款由儲蓄帳戶流向往來帳戶。這個方法的弊處在於撤銷利率規則對成本造成的主要影響會一次過出現。不過，只要事前給予銀行足夠時間的通知，讓它們做好必要準備，就能減低有關影響。同時，撤銷利率規則的過程，應該在市場大致認同，銀行已從經濟衰退和亞洲金融危機中復甦過來後才開始進行。

32. 考慮到以上因素，以及其他有關各方認為整個過程應該盡早完成的意見後，**金管局將按下表，分兩個階段撤銷餘下的利率規則：**

第一階段	• 撤銷7日以下定期存款的利率上限(只佔銀行體系港元存款總額約0.1%) • 撤銷有關存款贈品的限制
第二階段	• 撤銷所有往來和儲蓄帳戶的利率規則

撤銷利率規則的時間

33. 以目前的經濟環境以及銀行盈利前景不明朗的因素來看，1999年不可能撤銷任何利率規則。此外，根據金管局就「電腦公元二千年數位問題」的應變計劃向認可機構提出的建議，銀行應採取「凍結改變」的政策，在1999年第4季至2000年初期間盡量減少運作上以及硬件和軟件的改動。由於銀行將需要為撤銷利率規則修訂其現有處理系統，因此應該在這段期間過去後才開始進行撤銷利率規則的程序。

34. **根據以上的論點，在金融和經濟環境並非不利的情況下，24小時至6日定期存款的利率規則將會在2000年7月1日撤銷(第一階段)。有關禁止銀行提供存款贈品的限制也會一併撤銷。**

35. **第二階段撤銷往來和儲蓄帳戶利率規則應在第一階段12個月後進行。**這安排可讓金管局有更充分時間監察首階段撤銷程序對銀行和客戶行為的影響(例如銀行競逐剛撤銷利率規則的通知存款的激烈程度，以及這些存款在個別銀行內和不同銀行之間的流動情況)。正如較早前提到，任何比較重要的改革都應押後至銀行業已經復甦後才進行。因此，金管局預算整個撤銷過程應可在2001年中前結束，即在顧問建議的時間表內完成。

撤銷利率規則的監察指標

36. **撤銷餘下利率規則的先決條件，是當時的經濟和金融環境並非不利於撤銷利率規則的行動。為此，金管局制定了一套質與量兼備的客觀指標。**這些指標與確保銀行業穩定的條件關係密切。下文闡釋這些指標的性質：

數量性因素：

- 香港整體經濟的表現；
- 銀行業的盈利能力並沒有面對重大壓力；
- 在一段期間內利率波幅維持於低水平；及
- 資本充足比率保持穩定。

37. 為提高撤銷利率規則過程的透明度以及滿足消委會的要求，**附件3**列出上述指標的具體和客觀準則。

38. 除了上述數量性因素外，金管局也建議要監察是否有任何重大的國際或地區性經濟動盪，以致令銀行業出現不穩定的局面。

39. 有一點需要留意，制定這些監察指標的用意，不是要監察當其時的環境是否「有利」撤銷利率規則；相反，這些指標的作用是發出「警告」訊號，顯示銀行體系整體存在弱點，可能需要放慢撤銷利率規則的過程。在第二階段時，尤需盡量符合這些數量性指標。是否如期撤銷利率規則的最終決定，視乎在目標撤銷日期前的環境。有關決定會經過正式的檢討過程作出，為此金管局在每個目標撤銷日期前都會評估當時的環境是否符合監察指標的規定，並制定詳細報告，研究是否適宜撤銷有關的利率規則，提交予銀行業務諮詢委員會、接受存款公司諮詢委員會和外滙基金諮詢委員會考慮。

(II) 放寬一間分行政策

40. 一間分行規定是在1978年推出，當時正值撤銷暫停發出新銀行牌照的限制，而市場人士也憂慮銀行分行不斷增加會引致競爭過於激烈，以致動搖銀行體系。這項政策的本意是防止香港銀行過多，而不是要針對境外銀行。

公開諮詢所得意見

41. 大部分回應機構都同意，這項政策已不合時宜，又與其他旨在促進香港競爭環境的措施並不相符。此外，電話銀行和網上銀行等技術發展已減低了這項政策的實質意義。而且，顧問進行的一項調查也顯示，只有少數境外銀行表示，如果撤銷了這項政策，它們會增加分行數目。

金管局的意見

42. 金管局認為放寬一間分行政策的主要目的，是讓銀行能夠以更具成本效益的方法，靈活安排其業務的分布。因此，此舉應只牽涉運作和成本的問題。然而，部分小規模銀行憂慮，撤銷此項政策對它們的競爭力有不利影響。它們

認為，香港已是世界上給予境外銀行最容易進入本地市場的城市，放寬這項政策只會令經營環境更有利於境外銀行。

43. 為了解決小規模銀行的憂慮，以及給予金管局較充分的時間全面評估撤銷這項政策對市場競爭的影響，較適當的做法是先局部放寬一間分行規定，讓境外銀行經營有限數目的分行。這可讓銀行有較大的自由度開設分行，同時又能顧及小規模銀行對競爭方面的憂慮。經過一段監察期，確定有關過分劇烈競爭的憂慮是否出現後，金管局會考慮應否進一步放寬此項政策。放寬這項政策的另一個好處，就是能夠回應香港的貿易伙伴，在世界貿易組織有關金融服務貿易的談判期間，指香港透過這項政策針對境外銀行。此舉有助提高香港作為自由開放的金融中心的聲譽。

44. 現行政策也限制境外銀行只可在不同大廈開設一所後勤辦事處和一所地區辦事處。**金管局計劃一併取消這項限制，容許銀行可以自由開設任何數目的後勤或地區辦事處，但這些辦事處不得經營銀行業務(如屬有限制牌照銀行，則不得經營接受存款業務)以及安排或進行任何其他金融交易。至於可與客戶接觸的分行數目則仍然會受到限制，但會由1家增加至3家[1]。**

實施時間表

45. 由於局部放寬這項政策不會對銀行體系構成重大風險，**所以這項政策措施可在1999年下半年生效**，並在2001年第1季對有關情況進行檢討後，才決定是否進一步放寬這項政策。

(III) 讓非銀行認可機構使用即時支付結算系統

46. 顧問指出設立即時支付結算系統的其中一個主要目的，是消除銀行同業之間的結算風險，而在世界其他地方，這類系統一般都是按照具體的業務需求，開放與不同類型的金融機構使用。研究發現並無特別理由，單以機構的牌照地位來作為可否使用即時支付結算系統的準則，可是這正是香港目前的做法。由於金融市場的發展趨勢是認可機構越來越積極參與證券交易和外匯買賣，所以這項限制令非銀行認可機構處於不利的競爭位置。因此，顧問建議應採用更為適當的方法，來界定可使用即時支付結算系統的機構。

[1] 同樣，受這項政策限制的機構可在開設新分行的地點加設自動櫃員機，或在不同地點加設自動櫃員機以代替分行。

公開諮詢所得意見

47. 銀行公會認為如果讓非銀行認可機構使用即時支付結算系統，這些機構須支付系統的開發成本，而目前是透過向銀行收取費用來收回有關成本的。存款公司公會大力支持放寬使用即時支付結算系統的資格，並呼籲盡快推行這項政策。

金管局的意見

48. 目前的三級制發牌制度，是以各類機構可接受存款的範圍以及可否經營支票戶口來作區分。在這制度下，不應禁止非銀行認可機構使用即時支付結算系統來進行銀行同業交易。由於即時支付結算系統要求全面抵押，所以讓非銀行認可機構使用這個系統也不會令風險增加。因此，按照業務需要而不是單純以機構的牌照地位來作為使用即時支付結算系統的準則是適當的做法。

49. 金管局同意系統的所有使用者應公平分擔系統運作費用的原則。總的來說，金管局不認為，有限制牌照銀行和新持牌銀行在此方面的待遇應有不同，而後者目前並不需要繳付用以收回開發成本的費用。

50. 因此，金管局會要求香港銀行同業結算有限公司(一家由銀行公會和金管局共同擁有的公司，負責管理即時支付結算系統)研究其他類型認可機構參與使用即時支付結算系統的有關安排，並定出適當的收費政策。申請人應證明有明確的業務需要使用該系統，並須得到金管局批准。直至目前為止，只有有限制牌照銀行表明，由於其從事包銷債券以及外匯買賣業務，所以有需要使用即時支付結算系統。**因此，開放即時支付結算系統應只限於有限制牌照銀行。由於根據《銀行業條例》，有限制牌照銀行不可提供支票和儲蓄帳戶，所以它們實際上不能夠參與支票結算與小額電子支付項目整批結算。因此，它們使用即時支付結算系統，僅為涉及結算所自動轉帳系統的支付交收。此外，金管局也會研究假如有限制牌照銀行獲准使用即時支付結算系統，它們是否也可在更廣泛的層面上參予其他結算安排(例如由香港中央結算有限公司管理的中央結算及交收系統)。**

實施時間表

51. 由於使用即時支付結算系統的準則是以機構的業務需要而不是牌照地位為基礎，所以金管局認為實施這項建議可以與三級制發牌制度的檢討分開進行。**若能完成有關的合約安排，有限制牌照銀行應可在1999年下半年使用即時支付結算系統。**

(IV) 簡化三級制

52. 顧問認為以目前的市場環境，現行的三級制發牌制度過於複雜，所以建議簡化。現時，許多有限制牌照銀行和接受存款公司都是由香港的銀行擁有，因此有空間把現行的三級制發牌制度精簡化。現行制度的原目的，是為了能有效推行利率規則，以及配合1980年代初期的市場環境。鑑於自1994年起已局部放寬利率規則，並且有計劃撤銷所有餘下的規則，所以簡化現有的三級制應有利銀行業發展。一個比較簡單的制度也與其他國際金融中心的趨勢相符。

公開諮詢所得意見

53. 銀行公會認為將發牌制度簡化為二級制的建議大致上是適當的。存款公司公會提到雖然其會員大多希望有一個統一的銀行發牌制度，它們也承認有需要實行分級制，以照顧規模較小的金融機構的需要(例如那些未能達到最低資產總額要求但卻具備可接受信貸評級的機構)。不過，它們反對維持現有以能否提供支票戶口作為銀行業務的定義的做法。它們建議有限制牌照銀行應可向公司和大額客戶提供支票戶口。它們也建議對未來新一級的認可機構，不應提高目前適用於接受存款公司的10萬港元最低存款額的規定，也不應對存款期設訂限制。

金管局的意見

54. 金管局支持二級制發牌制度，因二級制可同時達到兩個目的，既能保障存戶，又能讓未符合持牌銀行資格的機構能夠在適當層面參與市場。

55. 雖然簡化發牌制度受到廣泛支持，但在改制之前必須處理多項法律和實際問題以及有關的細節安排。目前，接受存款公司不得接受10萬港元以下和存款期短於3個月的存款。有限制牌照銀行不得接受50萬港元以下的存款，存款期方面則不設限制，但它們不能提供支票戶口或其他類型的活期存款。如顧問的建議，修訂發牌制度的其中一個可行方案，是讓接受存款公司升格為有限制牌照銀行。不過，這個方案的問題是，突然調高最低存款額可能會令部分接受存款公司選擇不升格為有限制牌照銀行，而成為不受規管的財務公司。另一個有關如何區分兩級機構的問題是，應否維持對存款期的限制。更基本的問題是，應否如存款公司公會所建議，讓第二級機構提供支票戶口和活期存款。

56. 對於第二個問題，金管局的初步意見是，持牌銀行與有限制牌照銀行可經營的業務的界限若過分模糊，便會大大削弱了實行二級制的理據。因此，金管局認為不宜容許第二級機構提供支票戶口和活期存款。換句話說，仍然只有持牌銀行才可全面參與支付系統，而持牌銀行與其他類型機構的分別，在於它們能夠接受小額和活期存款，以及在金融中介方面扮演較重要的角色。

57. 金管局不計劃對有限制牌照銀行接受短期存款實施期限限制，因此舉會減低有限制牌照銀行在運作上的彈性，但會進一步考慮如何釐定最低存款額(即維持或調低50萬港元的最低存款額限制)。一個可行的方案是放寬有限制牌照銀行可接受的最低存款額至10萬港元，以方便接受存款公司升格為有限制牌照銀行。這限額與目前《公司條例》下為保障小存戶而設的優先索賠計劃的限額脗合，因此有一定的好處。但更合適的做法，是因應目前帳戶結餘的分布情況來檢討這個限額，以確定有關限額是否仍然能夠作為小額與大額存款的適當分界。同時，金管局也需要決定新設的第二級機構能否使用銀行名稱或稱謂。就這幾點，金管局將進一步與市場參與者磋商。

實施時間表

58. 雖然簡化三級制發牌制度是合適的做法，但這並不是一個要立刻解決的問題。實施這項建議需要大幅修訂《銀行業條例》。此外，金管局有計劃檢討存戶保障問題(見下文)，而此舉對釐定新設第二級機構的最低存款額限制會有影響。

因此，**金管局須就轉變至二級制進行更深入的研究和諮詢，這些過程會在2000年下半年進行，而有關的修訂最快會在2001年下半年後才實施。有關本地註冊認可機構的最低繳足股本要求也會在同一時間檢討。**

(V) 放寬境外銀行進入市場的準則

59. 根據現行的發牌政策，在本地註冊成立的機構如申請成為持牌銀行，必須在香港最少連續達10年是一家認可機構。此外，金管局必須認為該機構「與香港有緊密連繫並有密切關係」。在達致以上結論時，金管局會考慮的因素包括該機構以往與香港的關係，其身分、意念和管理層的獨立程度，以及本地人士於該機構的持股量。設定這些準則的目的，是要防止境外銀行利用本地註冊的途徑進入零售銀行市場。顧問建議將期限準則由10年放寬至3年，並廢除香港關係準則。

公開諮詢所得意見

60. 公開諮詢收到的意見顯示，公眾對這個問題持不同意見。銀行公會認為對境外銀行和本地銀行的政策不應存在差別，並認為顧問的建議似乎能夠取得適當的平衡(但顧問建議的3年期限準則可能過短)。不過，部分小規模本地銀行則認為香港銀行體系已相當開放，無須進一步放寬進入市場準則。非銀行回應機構則普遍支持放寬有關準則，並認為此舉能夠配合進一步開放金融服務業的發展。

金管局的意見

61. 整體來説，收到的意見支持放寬有關準則，而金管局也同意這一見解。然而，金管局認為由於其他開放市場措施(如放寬一間分行政策和撤銷餘下的利率規則)會陸續生效，所以無須急於在現階段推行此項建議。舉例來説，在放寬一間分行政策後，相對於以分行形式在港經營，本地註冊地位對境外機構的吸引力便會大為降低。因此，應該對撤銷一間分行政策的影響作出評估後，才決定如何放寬其他進入市場準則，以及有關的實施時間。**所以，金管局建議在較後階段才檢討這項措施，而任何有關進入市場準則的修訂都應該在改革計劃的最後階段才推行。**

促進銀行體系安全和穩健的措施

(I) 加強存戶保障

62. 顧問認為隨著銀行業競爭加劇而風險水平又相應提升，存戶保障會是一個相當重要的課題。國際的發展趨勢，例如是G22鞏固金融體系工作小組也提倡採納較明示的存戶保障安排。

公開諮詢所得意見

63. 大型銀行反對任何形式的強制性存款保險制度。它們指出這種制度會引致銀行體系整體性低估風險價格以及錯誤分配資本。此外，這個計劃亦不能防止銀行擠提出現。管理完善、資本充裕的機構的客戶可能會被迫補貼財政實力欠佳的機構的客戶。另一個備受關注的事項，是道德風險問題。存款保險可能會鼓勵存款基礎規模較小的銀行從事高風險業務，以及把存款利率訂於過高水平。同時，客戶也可能在監察財政實力欠佳的銀行方面鬆懈下來。在一個撤銷了所有利率規則的經營環境中，這種情況會特別明顯。不過，其他回應機構則傾向認為存款保險制度能促進銀行體系穩定。

金管局的意見

64. 顧問提出了兩個方案，加強香港的存戶保障，即設立存款保險計劃，或透過推行某種形式的即時付款機制，以加強現行在《公司條例》下的優先索賠計劃。這兩個方案各有其成本和好處，同時還有其他可行方案，例如是自願性的存款保險。香港在1992年曾探討存款保險的可行性。當時得出的結論是，從成本和道德風險因素來考慮，這個計劃並不適合香港。相信這些問題仍然是在香港推出任何形式存款保險的重要障礙。然而，自1992年至今，銀行業環境不斷轉變，亞洲金融危機也令區內多個國家表示有意轉為採納明示(和有限度的)存戶保障制度。**因此，金管局認為應該對香港實行存款保險或其他形式的存戶保障的可行性和適切性進行全面研究。**

研究的時間表

65. 鑑於推行其他建議涉及的工作量，以及金管局需要專注處理「電腦公元二千年數位問題」，因此要待至2000年上半年才能展開是項研究。研究結果和建議將會向公眾發布，並進行公開諮詢。

分行資本與存戶保障

66. 部分本地銀行曾提出有關應否要求境外銀行在香港維持分行資本。研究報告載有支持和反對分行資本要求的論點。顧問的結論指出，從現行有關清盤的法例來看，要求境外銀行維持分行資本，無助加強存戶保障。這項要求反而會令境外銀行不欲進入香港市場，甚至促使它們離開香港。金管局認同顧問的意見。

67. 在存戶保障方面，顧問建議金管局研究應否對境外銀行實施維持資產要求(即規定境外銀行在香港持有足以應付優先索賠數額的指定資產)，從而加強現行優先索賠計劃的成效[2]。在缺乏此項要求的情況下，境外銀行分行清盤時，在香港是否備有足夠資產應付優先索賠涉及的款額並沒有保障。**金管局會在探討加強存戶保障的研究時，一併考慮這個問題。**

(II) 澄清金管局最後貸款人的角色

68. 雖然金管局總裁曾在1994年發表的一篇演詞中，闡釋過金管局履行其最後貸款人功能的原則，但研究結果指出，市場人士普遍認為金管局最後貸款人的角色的性質與範疇存在極大程度的不明朗因素。因此，顧問建議金管局就其作為銀行體系最後貸款人的角色作出澄清。

公開諮詢所得意見

69. 收到的意見也普遍支持金管局作出澄清。市場人士更認為此舉有助促進銀行業穩定。然而，有一點需要注意，金管局仍需保持靈活性，以便應付個別情況。

[2] 《公司條例》有關小額存戶優先索賠計劃的規定適用於所有持牌銀行，因此對維持資產要求的檢討應涵蓋境外和本地銀行。

金管局的意見

70. 金管局同意應澄清其最後貸款人的角色，而此角色正是香港銀行體系「安全網」的重要組成部分。透過減少市場的不明朗因素，此舉可加強銀行體系在遇到危機時的穩定。在亞洲金融風暴期間，銀行對同業市場大幅波動極為關注，且對有需要時能否獲得最後貸款人援助存在疑問。在此情況下，由於不肯定能否取得金管局的流動資金援助，銀行於是盡可能提高本身的流動資金。亞洲金融風暴期間出現的信貸緊縮現象，也可能因此變得更嚴重。

71. 雖然去年9月實施貼現窗制度後，已有助消除銀行在此方面的憂慮，但貼現窗的作用只是提供隔夜流動資金，協助銀行應付日終短暫的資金緊絀情況，因此有必要設立最後貸款人機制，幫助面對較嚴重資金問題的銀行渡過困境。讓銀行事先知道最後貸款人機制的存在，將有助增加市場在困難時期的流動資金狀況。此外，設立正式的政策架構，可確保金管局採取一致的原則來考慮是否對認可機構提供最後貸款人援助，並在不明朗的環境中作出更迅速的回應，這對恢復銀行體系穩定發揮關鍵作用。

72. 金管局在更詳盡說明最後貸款人功能之餘，必須在某程度上保留具建設性的不明確之處，以減少道德問題所引致的風險。在這方面，應注意近年已有多項致力處理道德風險問題的新措施和發展，當中包括推行穩健和有效的監管制度，限制銀行從事過高風險的業務；提高市場透明度，讓市場自律機制發揮有效作用；以及銀行普遍已採取適當的風險管理制度。雖然不能完全消除道德風險，但香港相對較先進的銀行業環境已提供了多項措施處理此問題(從銀行維持高水平的資本和流動資金比率便可知道)。事實上，若能事先公布一套規則，並且制定審慎的準則(例如要求優質的抵押品)，將會鼓勵銀行持有質素較高的資產，最終有助維持銀行業穩定。

金管局採取的措施

73. 基於上述理由，金管局於6月底公布一項政策聲明(見**附件4**)，說明金管局擔任銀行體系最後貸款人的角色。此外，該政策聲明也闡述下列各項：

- 金管局作為最後貸款人角色可應用的資源；

- 最後貸款人功能與貨幣發行局制度的脗合性；

- 提供最後貸款人援助的先決條件；
- 提供最後貸款人援助可使用的方式；和
- 在最後貸款人援助範圍以外的情況的處理方法。

74. 此政策聲明已在透明度和靈活性之間取得平衡。該聲明清楚說明提供最後貸款人援助的範圍，以及明確指出金融管理專員已獲授權在該範圍內提供最後貸款人援助。如果金管局認為有必要在此範圍外提供最後貸款人援助(例如因為有關銀行需要較長期的流動資金援助和／或資本援助)，有關的援助申請必須得到財政司司長同意，同時金融管理專員也必須考慮是否根據《銀行業條例》第52條，委派一名經理人。所以，這個架構已具備適當的制衡機制，也符合美國監管當局採用的即時糾正行動的原則。

(III) 改良披露財務資料制度

75. 顧問的建議與金管局不斷提高銀行業透明度的努力一致。事實上，顧問提出要求部分境外銀行分行披露財務資料的建議在1998年底已開始實施。金管局認為披露財務資料制度是維持市場監察機制有效運作和消除市場不明朗因素的其中一個最重要的環節。自1994年起，金管局已開始不斷改良披露財務資料制度，該制度現適用於所有在香港經營的認可機構。金管局會繼續因應國際形勢和本地市場的需要，改良對認可機構披露財務資料的要求。

(IV) 過渡至以風險為本的監管制度

76. 在研究完成後，金管局已開始按照顧問的建議制定正式的風險為本監管制度。風險為本監管制度可確保金管局能繼續提供一致而高質素的銀行監管，以配合業內的發展，和應付認可機構因應競爭而出現風險狀況有所轉變的情況。這些改良將會與其他監管改革政策互相配合，以促進競爭和加強銀行業的安全和穩健。

77. 金管局聘請了一位來自美國聯邦儲備局的顧問，協助制定正式的風險評估制度，以及制定有關風險為本監管辦法的指引。這位顧問的部分工作，就是將修訂後的風險為本監管制度在兩家機構上試行，以便對監管的具體環節作出修訂，配合本港的銀行業經營環境。金管局也推行了研究報告提出的其中一項建議，在今年4月初成立了牌照及守則遵行處。發牌活動，包括認可申請、撤銷認可資格、合併與收購，以及申請成為行政總裁和董事過去都由銀行監理部和銀行政策部豁下不同分處負責，現在都集中由這個新成立的分處處理。此外，這個新分處也負責處理其他不涉及審慎監管的事項，如客戶投訴以及遵守打擊清洗黑錢活動的指引和《銀行營運守則》。由專責部門集中處理這些工作，使金管局能更有效運用資源，又讓負責監管認可機構的人員能更集中處理與銀行體系安全穩健有關的事項。

78. 部分回應機構指出金管局應確保不會因為改變監管方法，而大幅增加銀行申報資料的工作。金管局認為以風險為本的監管方法對認可機構有利，因為金管局的監管工作會更為集中於風險較高的範疇。這個方法令監管工作更有效率，而風險較低的機構的監管負擔更可能會因此而減輕。

其他措施

79. 此外，尚有若干事項是在顧問研究報告範圍以外，但卻與加強香港銀行業的安全和穩健有關。金管局認為這些事項應併入整套改革措施內。

(I) 成立商業機構的信貸資料庫

80. 因經濟倒退而出現的一連串本地公司倒閉事件，突顯出銀行必須取得其客戶更多資料，特別是借款人的負債水平。向過多銀行過量借貸是構成經濟衰退期間公司倒閉的其中一個主要原因。這些公司之所以能累積如此龐大的債務，部分原因是銀行於批出有關貸款時欠缺充足的資料。雖然法律規定香港公司須每年審計帳目，但制定已審計帳目的主要目的是向股東報告業績及財務狀

況。此外，法定帳目只是每年制定一次，但企業的負債水平卻可不斷轉變。銀行在批核信貸時往往未能掌握借款人的最新負債資料，因而增加銀行的風險，同時基於此不明朗因素的存在，企業的借貸成本亦可能增加。

81. 在國際層面上，銀行業務日趨全球化，有需要成立國際「信貸資料庫」，以提供商業機構的整體負債狀況資料。本地性的信貸資料庫早已存在，它們不單能協助銀行作出信貸決定，並能加強監管機構審慎監察銀行如何處理交易對手風險。一些歐盟國家，包括德國和法國，在1930年代中期至1940年代期間已開始建立信貸資料庫，並確立為全國監管架構的一部分。

82. 典型的信貸資料庫搜集企業及其他非銀行機構從銀行體系取得的大額信貸的最新資料，並將資料傳送回銀行體系，有助防止個別借款人取得過多信貸。另一方面，信貸資料庫亦使銀行能滿足客戶的借貸需求而不用負擔過高風險。這概念與信貸評級機構的性質相似，惟所存資料是關乎負債水平(包括貸款人數目)而非信貸表現。

83. 近期在香港出現的發展，有足夠理由支持我們進行研究，探討為香港銀行體系建立某種形式的信貸資料庫的可行性。建立信貸資料庫涉及多項重大的法律及操作上的問題。此外，我們還需考慮那一種模式的信貸資料庫最適合香港的環境，例如選擇公營還是私營模式，抑或兩者混合模式，即採納私營機構的專材及服務，但以公營機構形式管理。凡此種種問題，都必須先行解決，方可推行措施，為香港設立一個洽當的信貸資料庫。

研究的時間表

84. 金管局認為設立信貸資料庫能鞏固香港銀行業的基礎設施。因此，**金管局建議在2000年初進行更詳細的研究，決定是否適合在香港設立信貸資料庫。**此項計劃需要銀行界及其他有關方面的意見和配合，因此可能需要就此成立一個工作小組。在研究進行期間，金管局會向銀行界及其他金融服務業作進一步諮詢。

(II) 加強董事局的角色

85. 鑑於以上建議的措施將有助促進市場競爭，銀行業內將更需要維持高水平的企業管理和更完善的風險管理制度。要達致這些目標，董事局承擔著基本責任。

86. 與亞洲區內其他國家比較，香港銀行的企業管理水平表現理想。但在過去18個月困難的經營環境中，金管局曾遇到一些個案，當中的銀行董事局未能如預期般有效地運作。這包括將董事局的職能下放至管理層(而監管這些管理層的機制卻有欠完善)，或將董事局的權力交回給股東。金管局亦關注到部分董事局制定的風險管理政策(如流動資金管理政策)徒具形式，並不能在指導銀行運作上發揮作用。

87. 金管局在1991年發出的《最佳執行指引》，列舉銀行董事局的職責範圍。金管局計劃諮詢業界，就這文件作出檢討，如有需要，會就企業管理發出更明確的指引，例如獨立董事的數目、審計委員會的組成及角色等。金管局亦會更密切留意銀行的高層管理系統，作為邁向以風險為本監管方法的其中一步。此外，正如上文所述，金管局將增加銀行披露的財務資料，繼續致力提高銀行業的透明度。

檢討的時間

88. **金管局將於短期內檢討現行的指引，並計劃於本年底發出新的指引。**

展望

89. 以上整套政策方案將於三年內完成。正如上文所述，金管局須對個別措施作進一步研究，定出更明確的實施細則。金管局將就這些措施的推行情況告知業界及關注本港銀行業未來發展的人士，並於適當時向公眾諮詢。

香港金融管理局
1999年7月

附件1

推行金管局政策方案的時間表

主要目標	1999年				2000年				2001年			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
就顧問研究報告的建議進行公眾諮詢												
提交予政府考慮												
改良公開披露財務資料的制度		不斷改良										
澄清金管局最後貸款人的角色												
准許有限制牌照銀行使用即時支付結算系統												
放寬「一家分行」規定，容許境外銀行設立3家分行						檢討						
展開撤銷利率規則前的監察程序				監察								
第一階段撤銷利率規則（即6日或以下定期存款）									監察			
第二階段撤銷利率規則（即餘下的所有利率上限）												
加強董事局的角色												
研究設立商業機構信貸資料庫												
設立商業機構信貸資料庫							諮詢					
簡化三級發牌制度								諮詢				
提高本地認可機構最低繳足股本要求												
研究和諮詢公眾加強明示存戶保障的方法												
推行經加強後的存戶保障計劃						諮詢						
放寬期限準則和與香港關係準則								檢討和諮詢				
經改良後的風險為本監管制度									不斷改良			

附件2

就具體建議收到的意見概要

銀行公會	存款公司公會	消費者委員會	香港中華總商會	香港中華廠商聯合會	香港民主促進會	6家銀行 (3家本地和3家境外)
撤銷餘下的利率規則						
— 不反對按步就班地進行 — 但價格競爭加劇，會對銀行盈利造成不利影響，可能會引致銀行提高收費，以及推行其他減省成本的措施 — 鑑於目前經濟不景以及「公元二千年」問題造成的不明朗因素，應該把任何撤銷利率規則的行動押後至2000年以後才進行	— 長遠來説，撤銷利率規則是無可避免的，而且也是適當的做法 — 所有參考指標均呈有利狀態後才進行	— 質疑撤銷利率管制會嚴重影響銀行業穩定的憂慮是否合理 — 建議盡快全面撤銷利率規則 — 撤銷過程必須具有透明度，並應公開參考指標	— 進一步撤銷利率規則可能會迫使中小型銀行從事較高風險的業務，所以不適宜進行	— 支持分階段撤銷餘下的利率規則，以促進銀行業市場的競爭和鼓勵創新	— 應立即廢除利率規則	— 規模較大的銀行認為不宜在1999年內撤銷利率規則，但是一旦展開，便應盡快進行，以期在顧問建議的2002年目標之前，完成最後階段的撤銷利率規則 — 小規模銀行持不同意見。一家本地銀行認為撤銷餘下的利率規則會影響銀行業的穩定，但另一家銀行則認為利率水平不應該由銀行公會決定，原因是銀行公會往往受其本身成員的商業取向所影響
放寬對境外銀行的一間分行政策						
— 大致上是適合的，但可能加劇銀行業內因為撤銷利率管制而導致的激烈競爭 — 初步容許境外銀行開設最多3家分行的建議是適合的	— 這項政策已不合時宜，即使撤銷也不會引致來自境外銀行分行過分劇烈的競爭 — 然而，隨著進入市場準則得以放寬，而對境外銀行分行披露財務資料的要求也較寬鬆，因此放寬一間分行政策只會對本地機構更加不利	— 只有少數機構會在政策撤銷後增加分行數目，所以即使撤銷這項政策也不會對銀行體系的穩定性構成威脅 — 最終應無須對分行數目設置上限	— 放寬一間分行政策會迫使本地中小型銀行面對過分困難的經營環境	— 支持分階段放寬這項政策，以促進市場競爭	— 支持即時全面放寬這項政策	— 一家大型銀行指出這項政策違反開放市場的意向 — 一家小規模銀行提到進一步放寬這項政策會令中小型銀行的經營環境更加困難，在危機出現時亦會影響銀行體系的穩定

銀行公會	存款公司公會	消費者委員會	香港中華總商會	香港中華廠商聯合會	香港民主促進會	6家銀行 (3家本地和3家境外)
讓有限制牌照銀行/接受存款公司使用即時支付結算系統						
– 部分銀行認為支持有限制牌照銀行/接受存款公司使用即時支付結算系統的理據欠缺說服力，而且由於有限制牌照銀行/接受存款公司進入市場的成本較低，讓他們使用即時支付結算系統，在支付業務方面對持牌銀行造成不公平的競爭環境 – 即使要開放即時支付結算系統，有限制牌照銀行和接受存款公司應該支付此項服務的費用	– 大力支持並呼籲盡快推行此項建議 – 從事債券包銷或外匯交易的有限制牌照銀行有很大需要使用即時支付結算系統	– 支持研究報告的建議，認為開放即時支付結算系統的問題，應該與三級制簡化為二級制的轉變一併考慮 – 應制定更合適的準則以釐定使用即時支付結算系統的資格	– 不支持建議，原因是現行的安排運作良好	– 建議應開放系統供所有合資格的機構使用，以確保公平競爭	– 牌照級別不應該是決定使用即時支付結算系統的唯一準則	– 一家小規模銀行認為現有安排運作良好，無須作出改變 – 一家大型銀行同意應制定更合適的準則以釐定使用即時支付結算系統的資格
證清金管局最後貸款人的角色						
– 不反對澄清，但金管局仍需維持足夠的靈活性，以應付突然出現的變化，以及採取及時的行動 – 金管局的最後貸款人角色可能會與其捍衛聯繫匯率的職能出現矛盾	– 支持澄清	– 支持澄清 – 金管局應提高行使酌情權時的透明度 – 應加強教育公眾，讓他們明白當局不一定會挽救無力償債的銀行	– 支持澄清 – 金管局應提高其政策和運作的透明度	– 支持澄清	– 無意見	– 一家小型銀行同意金管局規範化和澄清其最後貸款人的角色

銀行公會	存款公司公會	消費者委員會	香港中華總商會	香港中華廠商聯合會	香港民主促進會	6家銀行 (3家本地和3家境外)
簡化三級制						
— 歡迎簡化發牌制度 — 若取消接受存款公司的級別，則需要設立某種形式的專門金融機構，以取代目前預計由專門接受存款公司發行多用途儲值卡的安排	— 承認有需要設立分級制度，以顧及小規模金融機構的需要 — 反對保留對有限制牌照銀行提供支票戶口的限制 — 建議簡化發牌制度後，第二級認可機構應可吸納10萬港元或以上的存款，而且不應對存款期設有限制 — 擔心提高最低存款額規定，會令更多接受存款公司放棄現有牌照，脫離金管局的監管範圍	— 同意有需要改革現行分級制度 — 認為應該保留銀行與有限制牌照銀行之間的區別，以保障小額存戶 — 關注到部分接受存款公司可能不選擇升級，變為不受監管的機構	— 現有制度運作良好，客戶並沒有投訴，因此建議維持現狀	— 鑑於有限制牌照銀行和接受存款公司的市場佔有率不高，同意應把現制度簡化為二級制	— 支持簡化現有制度，但懷疑單一級別的發牌制度是否已足夠	— 一家小規模銀行不同意，並相信應保留現行制度 — 兩家大型銀行同意重整銀行業，分為兩級制
提高本地認可機構的最低繳足股本要求						
— 無特別意見	— 支持提高本地認可機構的最低繳足股本 — 但也應對境外銀行分行設定某種形式的最低資產或最低分行資本要求	— 無特別意見	— 支持這項建議，並同意對本地銀行的資本要求應與國際標準一致，但仍須顧及本地中小型銀行之負擔能力。	— 無特別意見	— 無特別意見	— 一家小規模銀行認為境外銀行分行也應遵守相同的最低資本要求

銀行公會	存款公司公會	消費者委員會	香港中華總商會	香港中華廠商聯合會	香港民主促進會	6家銀行 (3家本地和3家境外)
研究加強存戶保障的方法						
– 會員提出的意見幾乎全都反對推行存款保險制度 – 認為存款保險只能救火而不能防火 – 明白到鑑於國際間的發展趨勢，金管局可能需要加強存戶保障 – 無論是那種形式的計劃，必須容許存戶與銀行自由參與 – 支持金管局詳細研究存款保險以外其他形式的存戶保障制度	– 認為現有讓小額存戶在銀行清盤時對銀行資產擁有優先索賠權利的計劃作用有限 – 由政府資助並較明確的存款保險制度能更有效提高消費者的信心 – 應優先考慮設立存款保險計劃 – 可採取措施減低與存款保險制度相關的道德風險問題(如以個別機構的風險水平釐定保險金額)	– 歡迎就存戶保障計劃進行研究的建議 – 加強現有優先支付計劃的建議值得考慮 – 支持要求境外銀行在香港保留足夠資產，以應付《公司條例》下優先索償制度的責任	– 持中立意見 – 認為加強存戶保障的方向正確	– 存款保險制度會引致道德風險問題，而有關成本最終會由消費者(特別是商業機構)承擔 – 金管局應詳細研究其他形式的存戶保障制度	– 提供存款保險會引致道德風險問題，實際上對銀行業穩定會造成更大影響 – 1992年已有結論，無須再重新討論	– 大型銀行認為無論是那種形式的計劃，必須是自願參與，並針對最需要提供存戶保障的環詳。從規模或信貸評級來衡量，大型銀行應可獲豁免參與 – 小規模銀行認為缺乏存款保險對大型銀行更為有利，並認為應該有明確的存戶保障制度
縮短期限準則和放寬與香港關係準則						
– 境外和本地註冊銀行對這些問題持不同意見，但建議大致上能取得適當不衡 – 金管局在作出任何修訂前要仔細評估有關影響 – 建議把與香港關係的期限準則縮短至3年似乎太短	– 對境外銀行進入市場的要求不應過於嚴格 – 對於合資格的境外金融機構，應放寬期限和與香港關係準則	– 認同顧問的意見，並認為這些準則過於繁複，構成不必要的限制	– 不同意這項建議，認為境外銀行進入香港市場已經非常容易，放寬準則可能會加劇中小型銀行與境外銀行之間不健康的競爭	– 建議把期限準則縮短至5年而不是3年，讓金管局有更多時間評估有關機構的業務和信譽	– 無特別意見	– 一家小規模銀行不同意放寬這些準則，認為目前的競爭環境已對境外銀行有利

銀行公會	存款公司公會	消費者委員會	香港中華總商會	香港中華廠商聯合會	香港民主促進會	6家銀行 (3家本地和3家境外)
境外銀行披露財務資料						
– 支持所有銀行都應該遵守相同的披露財務資料要求 – 目前存戶缺乏足夠資料評估境外銀行的風險，所以不能在充分知情的情況下作出選擇	– 增加披露財務資料對保障銀行體系非常重要 – 境外銀行(特別是在零售市場擁有可觀佔有率的機構)披露更多資料是公平的做法，而且不會對那些機構帶來沉重負擔	– 支持金管局消除目前存在於本地與境外銀行之間在透明度方面的差距 – 強調需要確保是從機構整體的財政實力來披露本地分行的資料	– 支持境外銀行應與本地銀行看齊，披露更多財務資料的建議	– 支持所有機構都應該披露更多財務資料的建議	– 無特別意見	– 兩家小規模銀行支持境外銀行應披露更多財務資料 – 一家境外銀行認為在披露任何本地分行的資料時，必須連同整家金融機構的財務狀況一起公布，以確保公布的資料不會被誤解
強化風險為本監管方法						
– 支持建議，但提出要避免不必要地加重銀行的申報工作	– 無特別意見	– 無特別意見	– 無特別意見	– 同意採用風險為本監管辦法方向正確 – 建議金管局檢討金融和銀行體系所面對的風險；加強監管人員與銀行業對風險管理的認識，以及評估內地經濟對本港銀行業的影響	– 無特別意見	– 兩家大型銀行指出要確保風險為本監管方法不會加重銀行繁重的申報工作 – 一家境外銀行鼓勵金管局提高其監管程序的透明度

附件3

監察指標的特定準則

1. *本地生產總值連續兩季錄得實質增長*

受到亞洲金融危機的影響，香港本地生產總值已連續5季 (98年第1季至99年第1季) 出現負增長，反映本港經濟仍處於衰退階段，銀行業經營環境依然艱難。在這樣的環境下撤銷利率規則，可能會增加銀行業的系統性風險。

金管局相信撤銷利率規則應在經濟穩定的情況下進行，以免影響銀行業的穩定性。若本地生產總值連續兩季錄得實質增長，一般會顯示香港經濟正邁向復甦，環境將較適宜撤銷利率規則。

2. *香港銀行同業拆息與美元倫敦銀行同業拆息的差距趨於穩定，並下降至接近危機前的水平*

港元利率 (即香港銀行同業拆息) 與美元利率 (即美元倫敦銀行同業拆息) 的差距乃投資者持有港元所要求的市場溢價，可反映市場對港元的信心。

息差高企且波動不定顯示市場信心薄弱，在這種情況下較不適宜撤銷利率規則。

3. *銀行業資本充足比率持續處於一貫的高水平*

資本充足比率是指認可機構的資本基礎與其信貸加權風險值的比率，是量度金融機構資本實力的國際認可標準。

目前在本地註冊成立的認可機構的平均資本充足比率約為18%，這數字在過去數年一直相當穩定。此比率維持於一貫的高水平可確保銀行業有能力應付撤銷利率限制對其財政狀況可能帶來的負面影響。

4. *銀行業特定分類貸款比率有改善跡象*

現時認可機構須將其貸款及墊款分為5類，即合格、需要關注、次級、呆滯及虧損。特定分類貸款比率是指被列入次級或以下的貸款數額與未償還貸款總額的比率。比率增加即表示資產質素正在下降。

亞洲金融危機爆發以來，銀行業的資產質素持續下降。在1999年第1季，特定分類貸款比率上升至8.82%的高水平。急劇轉壞的資產質素對銀行的盈利能力及資本實力均構成壓力，而銀行體系也較容易受不利因素影響。若特定分類貸款比率未有改善跡象，則是否適宜撤銷利率規則便存在疑問。

5. *銀行業的淨利率差距不再出現類似亞洲金融危機時(即1997年第4季至1998年第3季)明顯收窄的情況*

金管局認為，如淨利率差距持續及顯著收窄，正如1998年本地銀行遇到的情況一樣(當時本地銀行的淨利率差距由2.44厘跌至2.26厘)，即代表警號已經響起，暫緩撤銷利率規則是較為安全的做法。

6. *本地銀行業內大部分機構都沒有出現盈利受壓的情況*

在某程度上，這項準則由前兩項引申出來。如果顯著數量的銀行的盈利能力持續受壓(特別是部分銀行已錄得虧損)，推遲撤銷利率規則，以免增加這方面的壓力，會是明智之舉。

附件4

香港金融管理局
有關最後貸款人的政策聲明

背景

1. 本政策聲明闡述香港金融管理局(金管局)作為銀行體系最後貸款人的角色的政策。1998年金管局委託顧問進行的《香港銀行業顧問研究報告》指出，對於金管局是否擔任最後貸款人及這個角色所涉及的工作，銀行業內存在頗大程度的誤解。本政策聲明會就此問題作出回應。

2. 事實上，有關金管局擔任最後貸款人的原則已於1994年11月號《金融管理局季報》所載，金管局總裁的一篇演詞全文內闡明。儘管如此，該顧問報告仍建議，金管局應就此一角色制定明確的政策，並向外界(特別是市場人士)解釋。本政策聲明正是為此目的而制定。

最後貸款人援助的性質

3. 中央銀行或貨幣管理當局向商業銀行提供的融資或流動資金援助，大致可分為3大類別：

   (a) 提供即日或隔夜流動資金，以紓緩短期資金緊絀的情況；

   (b) 為遇有短暫資金困難的銀行提供最後貸款人援助；和

   (c) 提供較長期的流動資金援助和／或資本援助。

4. 本政策聲明集中解釋第二類的流動資金援助。此類援助的目的，是為遇到短期資金問題的認可機構提供喘息空間，以便採取補救措施。此類援助的用意，是防範流動資金不足演變成無力償債事件，以及預防銀行擠提引發的連鎖影響。最後貸款人的功能，應與即時支付結算系統提供的即日流動資金，或透過貼現窗提供的隔夜流動資金分開，原因是後者的主要目的是為了確保銀行同業支付系統運作流暢而設。此外，最後貸款人援助與較長期的流動資金援助和／或資本援助亦有所不同。在考慮是否提供較長期的援助時，有關當局會根據個別情況，以及個別銀行倒閉對香港貨幣和金融體系穩定的影響而作出決定。

金管局可應用的資源

5. 金管局履行最後貸款人功能的資源來自外匯基金，而外匯基金的運用是由《外匯基金條例》管轄。該條例第3(1)條規定，外匯基金「須主要運用於財政司司長認為適當而直接或間接影響港幣匯價的目的，以及運用於其他附帶的目的」。

6. 此外，該條例第3(1A)條規定：

「財政司司長除為上述主要目的而運用外匯基金外，亦可為保持香港作為國際金融中心地位，按其認為適當而運用外匯基金以保持香港貨幣金融體系的穩定健全。」

7. 根據該條例第5B條，財政司司長已將他在第3(1A)條下就外匯基金運用的日常決定權責轉授予金融管理專員。金融管理專員行使這項權力時必須考慮到成立外匯基金的主要目的。

8. 該條例第3(1)及3(1A)條已清楚表明，運用外匯基金，包括用作提供最後貸款人援助，必須屬於系統性質的用途。換言之，在考慮是否向某家認可機構提供最後貸款人援助時須遵守的指導性原則，就是該認可機構一旦倒閉，是否會因為事件本身或因為擴散至其他機構的連鎖影響而損害匯率或貨幣金融體系的穩定。舉例來説，如果其他認可機構向該有問題機構提供大額信貸，或擁有被認為是導致該問題機構出現財政困難的共通特點，便可能會引發以上所述的連鎖影響。其他機構是否受到連鎖影響的牽連，也視乎當時整體市場的氣氛而定，例如公眾是否對銀行或貨幣體系的穩定特別緊張等。

最後貸款人功能與貨幣發行局制度的合性

9. 最後貸款人功能的執行必須符合香港的貨幣發行局制度。若向有流動資金問題的銀行暫時注資，所需的資金可從銀行同業市場拆入，或出售金管局的外幣資產（支持組合以外的資產）取得，使銀行體系的結餘總額維持不變。另一種做法就是，金管局與有關機構簽訂回購協議，以外匯基金票據／債券或美元資產作為抵押。由於這些方法衍生出來的港元流動資金，會導致貨幣基礎另一組成部分（即外匯基金票據／債券）相應減少，或外匯基金持有的美元資產增加而得到配合，因此這些方法都符合貨幣發行局制度的規則。此外，金管局也曾在多個場合中重申，如果市場出現大量港元交易，可能導致銀行同業市場出現極端情況，並影響匯率穩定，金管局便可能會向銀行同業市場暫時拆入或貸出港元，以遏止這類極端情況持續。假如個別銀行的問題引致貨

幣市場出現極端情況，而同期間港元匯率沒有出現下調壓力，金管局便可能考慮向銀行同業市場直接注資，以紓緩市場流動資金緊絀的現象和恢復銀行體系的穩定。

提供最後貸款人援助的先決條件

10. 如上文所述，提供最後貸款人援助的基本先決條件，就是金管局經過細心評估後，認為某家有問題的機構因得不到流動資金援助而倒閉，可能會危害匯率、貨幣或金融體系的穩定(即構成系統性風險)。除此之外，有關機構亦需符合下列條件才可獲得最後貸款人援助：

(a) 該機構具備足夠的還債能力；

(b) 有關的最後貸款人援助將會有足夠抵押品支持；

(c) 該機構申請最後貸款人援助前，已嘗試從其他合理途徑尋求融資；

(d) 該機構持有控制權的股東已在合理範圍內竭盡所能提供流動資金和／或資本援助，以顯示其對該機構的承擔；

(e) 沒有表面證據顯示該機構管理層不符合「適當人選」準則，或流動資金問題的出現是因詐騙行為所致；和

(f) 該機構必須準備採取適當的補救行動，解決其流動資金問題。

11. 為評估一家機構是否具備足夠的還債能力，金管局會要求該機構證明，其資本充足比率因額外撥備而作出所需的修訂後，仍能維持於最低6%的水平。

提供最後貸款人援助所採用的途徑

12. 由於香港沒有大規模的政府債券市場，提供最後貸款人援助可使用的抵押品的範圍必須較其他地區為大。金管局向有問題機構提供最後貸款人援助，將採用下列3種基本途徑：

(a) 金管局購買該機構在其可接受的銀行的同業存款——此舉的目的是幫助該機構將現有流動資產迅速變為現金；

(b) 回購合資格的港元證券——這些證券包括(i)外匯基金票據和債券；(ii)其他合資格在貼現窗進行再貼現的證券；和(iii)其他投資級別的證券。投資級別的證券是指已獲認可信貸評級機構給予最低可接受或以上評級的證券。（見**附錄I**）；及

(c) 以該機構的住宅按揭組合作為抵押品的信貸額——首選是「居者有其屋」／「私人機構參建計劃」下的按揭貸款，以及符合香港按揭證券有限公司購買準則的按揭貸款。其他住宅按揭貸款也符合作為抵押品的資格，但這些按揭在購入時必須不是「拖欠未付」的貸款[1]。

13. 由於提供最後貸人援助的目的是讓有關機構有短暫喘息空間，以處理當前的困難，因此以回購協議或信貸額形式提供的援助均屬短暫性質。有關資金的初期期限不會超過30天，但金管局可酌情在到期日容許該等貸款續期30天。

14. 為減少外匯基金所承受的風險，用以支持最後貸款人援助（以回購協議或信貸額形式）的抵押品的價值，必須超過按照**附錄II**所列的估值折扣率和貸款與估值比率計算得出的可借貸金額。

15. 就最後貸款人援助所收取的息率，應足以鼓勵有關機構採取妥善的管理方法，但又不影響提供最後貸款人援助的原意，即防止流動資金不足發展至無力償債的情況。就回購協議而言，有關利息將會計入該機構從金管局贖回等額證券時所需支付的回購價格內。就信貸額而言，有關利息須於該額度到期日支付，而息率則按照當時的基本利率再加一定息差計算，此息差將參考當時的市場環境定出。就購入銀行的同業存款而言，買價將扣除按當時市場收益率計算所得的利息。

16. 儘管有適當的抵押品，金管局仍會對個別機構提供回購協議或信貸額形式的最後貸款人援助設定最高限額。視乎有關機構的還債能力，最後貸款人援助的最高限額一般定在該機構資本基礎（其定義載於《銀行業條例》）的100%至200%之間，但以不超過100億港元為限。有關機構若能符合最後貸款人援助的首要先決條件（即資本充足比率為6%），將可獲得最高不超過其資本基礎100%的最後貸款人援助。若該機構資本充足比率較法定最低水平為高，將可獲得最高不超過其資本基礎200%的最後貸款人援助。在任何一種情況下，金管局均可酌情決定提供低於最高限額的援助。

[1] 具體而言，此要求意味，在過去6個月內，該等按揭貸款的任何抵押人都從未拖欠有關貸款的應付款項超過到期日開始計的30天。

對境外銀行分行的最後貸款人援助

17. 上述政策只適用於金管局提供流動資金援助予那些其倒閉有可能引起系統性事故的本地註冊認可機構。金管局一般的做法是不會對境外銀行在香港的分行提供最後貸款人援助，這是顧及到一家分行的流動資金不能輕易地與整家銀行的流動資金分割。因此，該分行的總部(在必要時得到其註冊地有關當局的最後貸款人援助)應對其香港分行提供足夠資金，以協助其香港分行履行財務責任。但假如該分行的總部不能做到這一點，其香港分行將無可選擇地要結束營業。在這種情況下，金融管理專員將會考慮行使其根據《銀行業條例》第52條賦予的權力，委任一名經理人負責管理該境外銀行分行的事務、業務和資產。

18. 可是在下述兩種情況下，金管局仍可能會對遇到資金困難的境外銀行分行施予援手。第一種情況是，市場沒有合適的交易對手。在此情況下，金管局會考慮提供港元予該分行，換取其持有的美元。第二種情況是，來自總行的資金仍未到位。在此情況下，金管局會考慮向該分行提供有抵押的緊急過渡性信貸。提供以上所述援助的先決條件，是金管局必須已完全確信該境外銀行總行的資金在不久時間內將會嗦到香港，而所在地監管當局也保證情況確實如此。

須經財政司司長同意的資金援助

19. 以上內容列明金管局在考慮提供最後貸款人援助時的一般準則。是否提供援助，最終由金融管理專員酌情決定。如果未能符合以上準則，則必須事先徵得財政司司長特別同意才可提供資金援助。這包括以下各種情況：

(a) 該機構不能符合以上第10段和第11段所述有關提供最後貸款人援助的先決條件。換言之，有關情況涉及的都是較嚴重的事件，已超出金管局考慮提供最後貸款人援助的範圍(例如需要上文第3(c)段所述的援助)；

(b) 金管局認為有必要給予該機構較第13段所述更長的喘息空間；

(c) 金管局認為有必要向該機構提供超出第16段所述限額的最後貸款人援助；及

(d) 提供的抵押品不屬於附錄II所列類別。

20. 金管局在上述這些情況下提供資金援助，將會根據個別事件的環境和事件會否對銀行體系的穩定性構成影響來考慮。此外，金融管理專員也會考慮是否應根據《銀行業條例》第52條委任一名經理人，以保障該機構的資產，以及存戶和其他債權人的利益。

不履行債務

21. 如果最後貸款人援助的有關資金逾期未獲償還，金管局不會將有關貸款自動續期，相反金融管理專員會考慮應該採取何種行動，其中包括是否根據《銀行業條例》第52條委任一名經理人，負責管理該機構的事務、業務和資產。

香港金融管理局
1999年6月

附錄I

為取得最後貸款人援助而與金管局達成回購協議，可接受使用的抵押品須為投資級別證券。投資級別證券是指已獲得下述認可信貸評級機構給予的最低可接受或以上級別的證券：

認可信貸評級機構	最低可接受評級
穆迪投資者服務公司 (Moody's Investors Service, Inc.)	Baa3
標準普爾公司 (Standard & Poor's Corporation)	BBB-
FITCH IBCA Ltd.	BBB-
湯臣百衛 (Thomson BankWatch)	BBB+
R&I	BBB+

附錄II

貸款種類

利用下述證券達成回購協議：	估值折扣率[1]
— 外匯基金票據	2.5%
— 外匯基金債券	最少5%
— 其他可在貼現窗進行再貼現的合資格浮息證券	5%
— 其他可在貼現窗進行再貼現的合資格定息證券	最少 5%
— 其他投資級別證券[2]	最少10%
以下列作為抵押品的信貸額：	**貸款與估值比率[3]**
— 「居者有其屋計劃」／「私人機構參建計劃」按揭[4]	95%
— 符合香港按揭證券有限公司購買準則的按揭	90%
— 其他住宅按揭	80%

註：

1) 回購協議安排下的抵押品，將會按照抵押品在交易時的市價進行估值折扣。有關外匯基金債券、其他可在貼現窗進行再貼現的合資格定息證券，以及其他投資級別的證券實際適用的估值折扣率，會根據抵押品的期限和質素，以及回購協議安排的具體條款等因素而決定。
2) 對銀行提供流動資金援助，也可透過回購美元投資級別證券進行。適用的估值折扣率和息率將視乎有關抵押品的質素而定。
3) 貸款與估值比率，是指最後貸款人援助額與有關機構提供作為抵押品的按揭組合的帳面值的比率。
4) 必須事先徵得房屋委員會書面同意，才可轉讓由該會擔保的貸款。

香 港 金 融 管 理 局

香港花園道3號30樓
電話　：(852) 2878 8222
傳真　：(852) 2878 8197
電子郵箱：hkma@hkma.gov.hk
網址　：http://www.info.gov.hk/hkma